

检察机关环境公益 诉讼原告资格 及其限制

陈 阳 著

■ 山东人民出版社

SHANDONG PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

陈 阳 著

检察机关环境公益 诉讼原告资格 及其限制

山东人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

检察机关环境公益诉讼原告资格及其限制/陈阳
著. — 济南: 山东人民出版社, 2009. 5

ISBN 978-7-209-04824-8

I. 检… II. 陈… III. ①检察机关—行政诉讼—研究—
中国②环境保护法—行政诉讼—研究—中国 IV. D926.3
D925.304

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 069928 号

责任编辑: 陈丹丹 曹玮娜

封面设计: 武 斌

检察机关环境公益诉讼原告资格及其限制

陈 阳 著

山东出版集团

山东人民出版社出版发行

社 址: 济南市经九路胜利大街 39 号 邮 编: 250001

网 址: <http://www.sd-book.com.cn>

发行部: (0531)82098027 82098028

新华书店经销

青岛星球印刷有限公司印装

规 格 16 开(168mm×230mm)

印 张 13

字 数 180 千字 插 页 2

版 次 2009 年 5 月第 1 版

印 次 2009 年 5 月第 1 次

ISBN 978-7-209-04824-8

定 价 22.00 元

如有质量问题, 请与印刷厂调换。(0532)88194567

前 言

随着经济的发展,人类赖以生存和发展的环境却在不断恶化,严重污染和破坏环境资源的重大事件时有发生,人类正面临非常严峻的环境危机。尤其在当代中国,环境法遭遇了意想不到的尴尬,一方面是环境法律的空前繁荣,另一方面却是环境状况的逐步恶化。究其原因,在传统的诉讼理论下,因缺乏适格主体,而不能有效地约束和制裁这些危害环境的行为。因此,如何对涉及侵害环境公共利益的行为,在无人或当事人不愿、不敢起诉的情况下,通过国家公权的有力介入予以切实纠正,成为新时期检察机关开展检察工作一个有待深入探讨和实践的新领域。本书即从检察机关参与或提起环境公益诉讼的角度进行积极探索,分别寻求检察机关在环境民事公益诉讼和环境行政公益诉讼中的身份并尝试进行制度构建。

本书立足于理论分析和实证研究的方法,在总结已有的理论研究成果和前人工作的基础上,考察国外环境公益诉讼的发展状况,分析国内近年来的公益诉讼司法实践现状。并立足于我国国情,通过对环境公益诉讼及其研究现状、检察机关环境公益诉讼的基础理论、检察机关提起环境民事公益诉讼和环境行政公益诉讼及其诉权限制等的研究,对检察机关提起环境公益诉讼的理论基础、立法规定、制度背景以及司法实践等进行了比较细致、全面的探讨。

首先,本书探讨了环境公益诉讼的形成、基本内涵、基本原则,并对国内环境公益诉讼的理论研究现状、司法实践特点和原因进行了分析。本书研究指出:我国现行环境公益诉讼的发展存在诸多不尽如人意的问題,包括:法律依据的缺乏——原告起诉资格的限制;法律规则之间的冲突——

赔偿范围的不明确;环境信息制度的缺失——无法了解污染行为等。

其次,对检察机关担当环境公益诉讼原告资格的理论基础追根溯源,寻求现行法律制度框架下的理论支撑依据。从宪法、民法通则、民事诉讼法、环境保护法、检察院组织法等法律规定中寻求检察机关作为环境公益起诉人的法律依据;从保护国家利益和维护社会公共利益等方面论述检察机关提起环境公益诉讼的现实意义。从内因来看,检察权自身的性质决定了我国检察机关可以提出环境公益诉讼;从外因来看,检察机关提起环境公益诉讼符合现代诉权理论发展的需要。通过实证得出检察机关提起环境公益诉讼是法律保障社会公平正义价值的内在需求。

对检察机关担当环境公益诉讼原告资格,现行法律法规还存在一些制度障碍。本书通过实体法基础的确立、程序法规定的细化和检察机关工作规则的制定来寻求现行制度障碍的突破。

再次,分别探讨了检察机关环境民事公益诉讼与环境行政公益诉讼原告资格。

在环境民事公益诉讼中,本书在对英美法系和大陆法系中环境民事公益诉讼原告资格进行考察的基础上,将一般公民、国家机关、非政府组织提起环境公益诉讼与检察机关提起诉讼进行比较评价,从而得出结论:检察机关提起环境公益诉讼具有相对优势。检察机关作为国家的法律监督部门,在发现违反环境法律法规、造成环境污染、生态破坏、损害社会公共环境利益的行为时,可以利用自身现有的取证、侦查方面的资源优势,从而更好地维护社会环境公益。在此基础上,对检察机关提起环境民事公益诉讼的程序问题和相关权利问题进行了初步设计。从调查取证权、处分权、撤诉权、上诉权、申请财产保全权等五个方面进行论述。在检察机关直接代表公众提起环境公益诉讼的情况下,检察机关应与一般诉讼当事人一样,享有原告的诉讼权利,承担诉讼义务。但由于检察机关并不是环境污染与资源破坏的直接受害者,它只是以公众受托人、代言人的身份提起诉讼,是特殊意义上的原告,因此,检察机关提起环境公益诉讼具有不同于普通环境诉讼的特点。

在环境行政公益诉讼中,检察机关具有参加环境行政公益诉讼的特

质。其检察权和行政权目标的一致性决定了检察机关在诉讼中的法律地位,国家利益、公共利益的分离促使检察机关以公益代表人的身份参加环境行政公益诉讼。如果不允许检察机关在行政诉讼中具有原告资格行使起诉权,将会面临诸多问题:首先,在行政相对人不敢或无力起诉的情况下,检察机关若无起诉权,行政相对人的合法权益就无法保护;其次,当行政机关为了逃避当被告,以牺牲国家利益为代价降格执法,检察机关若无起诉权,就会损害国家利益;第三,在现实生活中普遍存在的行政行为损害公共利益或国家利益而无人起诉的问题将无法解决。基于上述情况,应当通过赋予检察机关在环境行政诉讼中的原告资格,实现在经济社会繁荣的同时保护好赖以生存与发展的环境资源。

最后,本书从检察机关环境公益诉讼启动程序、受案范围、优先受理权的限制、环境公益诉讼时效及检察机关处分权等五个方面探讨了对检察机关环境公益诉讼的诉权限制。本书认为,司法介入公共利益,应当尽可能以穷尽其他公益救济手段为前提,并且足够严谨地介入。将审查起诉程序设置为环境公益诉讼的前置程序是必要的。在环境公益诉讼的范围上,检察机关可以涉足直接造成多个人利益受损的环境公益案件,可以代表多数人的利益起诉,但这种情形应贯彻直接受害人意思自治和国家干预相结合的原则,只有在找不到其他权利主体,或其他权利主体没有能力提起诉讼,或提起诉讼的难度过大时,检察机关才有必要代表环境公共利益起诉。

本书认为:传统民事与行政诉讼法中,“直接利害关系”理论很难为环境公益诉讼提供完整的价值和理论支持。而检察机关提起环境公益诉讼,并非基于实体权利的享有者和实体义务的承担者,它并不是严格意义上的原告。可以认为,检察机关在环境公益诉讼中处于准原告的地位,即它不是民事诉讼法和行政诉讼法所规定的因权利受侵害而当然获得的诉权,检察机关在环境公益诉讼中的诉权是由其作为国家和社会公益(包括环境公益)代表人的特定身份而由法律特别授予的。

目 录

前 言	(1)
第一章 绪 论	(1)
第一节 研究背景	(1)
第二节 研究内容和架构	(3)
第三节 研究意义	(4)
第二章 环境公益诉讼及其研究现状	(7)
第一节 环境公益诉讼的形成	(7)
第二节 环境公益诉讼的基本内涵	(10)
一、公益诉讼的概念界定	(10)
二、环境利益的公益性	(14)
三、环境公益诉讼的概念与特征	(17)
四、环境公益诉讼的分类	(19)
五、环境公益诉讼的价值	(24)
第三节 环境公益诉讼的基本原则	(25)
一、诚实信用原则	(25)
二、环境公共利益司法保护原则	(27)
三、当事人处分与国家干预相结合原则	(27)
四、行政管辖权优先原则	(28)
五、奖励公民诉讼与滥用诉权限制相结合原则	(29)
第四节 国内环境公益诉讼的理论研究现状和司法实践	(30)
一、国内环境公益诉讼的理论研究现状	(30)

二、国内环境公益诉讼的司法实践现状	(41)
第五节 国内环境公益诉讼司法实践特点和原因分析	(49)
一、我国环境民事公益诉讼司法实践的特点分析	(49)
二、我国环境行政公益诉讼司法实践的特点分析	(50)
三、我国环境公益诉讼司法现状的原因分析	(52)
第三章 检察机关提起环境公益诉讼的基础理论研究	(55)
第一节 检察机关提起环境公益诉讼概述	(55)
一、国外检察机关担任环境公益诉讼原告探究	(55)
二、检察机关提起环境公益诉讼的合理性分析	(57)
三、检察机关与其他可能担任环境公益诉讼原告的主 体之比较	(60)
四、我国检察机关担任环境公益诉讼原告面临的障碍	(64)
第二节 检察机关提起环境公益诉讼的理论基础	(65)
一、环境公益诉讼理论基础探究	(65)
二、检察机关提起环境公益诉讼的理论基础探究	(81)
第三节 检察机关提起环境公益诉讼——法律中的突破	(88)
一、环境公益诉讼与现行司法类似诉讼方式的对比	(89)
二、传统诉讼理论缺陷及立法现状之反思	(90)
三、检察机关提起环境公益诉讼面临的现行司法制度障碍	(93)
四、实现检察机关提起环境公益诉讼的初步设想	(95)
第四章 检察机关环境民事公益诉讼原告资格	(101)
第一节 环境民事公益诉讼内涵的界定	(101)
第二节 国外环境民事公益诉讼原告资格探讨	(103)
一、英美法系国家环境民事公益诉讼原告资格的发展	(103)
二、大陆法系国家环境民事公益诉讼原告资格的发展	(113)
第三节 我国环境民事公益诉讼主体资格设计比较	(119)
一、环境民事公益诉讼原告资格现有法律和政策依据	(120)

二、公民个人作为环境民事公益诉讼原告的探讨	(121)
三、环保非政府组织作为环境民事公益诉讼原告的探讨	(123)
四、环境保护行政机关作为环境民事公益诉讼原告的 探讨	(125)
五、检察机关作为环境民事公益诉讼原告的探讨	(127)
第四节 相关权利和程序问题	(131)
一、调查取证权	(131)
二、处分权	(132)
三、撤诉权	(133)
四、上诉权	(133)
五、申请财产保全权	(133)
六、相关程序问题	(134)
第五章 检察机关环境行政公益诉讼原告资格	(135)
第一节 环境行政公益诉讼概述	(135)
一、环境行政公益诉讼	(135)
二、环境行政公益诉讼的特点	(136)
三、建立环境行政公益诉讼制度的价值	(137)
第二节 检察机关以公益代表人身份参加环境行政公益诉讼 的可行性	(143)
一、内因:检察机关具有参加环境行政公益诉讼的特质	(143)
二、外因:国家利益、公共利益的分离促使检察机关进入 环境行政公益诉讼领域	(149)
三、实证:检察机关作为政府或公益代表参加诉讼是世界 各国的共同做法	(150)
第三节 赋予检察机关提起环境行政公益诉讼的权利	(154)
一、检察机关提起环境行政公益诉讼的法律依据及其 不足	(154)
二、赋予检察机关环境行政公益诉讼原告资格的依据	(155)

三、检察机关提起环境行政公益诉讼的具体制度设计	(159)
第六章 对检察机关环境公益诉讼诉权的限制	(163)
第一节 检察机关提起环境公益诉讼启动程序的限制	(163)
一、国外关于环境公益诉讼前置程序的相关规定	(164)
二、我国具备前置程序的代表性法律制度分析	(165)
三、检察机关提起环境公益诉讼制度中设置前置程序 可行性分析	(167)
四、检察机关提起环境公益诉讼制度中前置程序之构建	(171)
第二节 检察机关提起环境公益诉讼的范围限制	(172)
第三节 检察机关提起环境公益诉讼优先受理权的限制	(174)
第四节 环境公益诉讼时效	(174)
第五节 对检察机关的处分权进行适当限制	(176)
一、撤诉	(176)
二、和解	(177)
三、反诉	(178)
第七章 检察机关环境公益诉讼地位的总结	(179)
第一节 检察机关提起环境民事公益诉讼——准原告的身份	(179)
第二节 检察机关提起环境行政公益诉讼——以公益代表人身份	(181)
附录:我国公益诉讼相关规定摘录	(183)
参考文献	(189)
后 记	(199)

第一章 绪 论

第一节 研究背景

近年来,随着我国经济蓬勃发展,非常严重的危害环境与资源的重大事件时有发生,我国正面临非常严峻的环境危机。诸如近些年来造成社会舆论较大影响的圆明园防渗工程案、《无极》剧组损害生态环境案、松花江水域污染事件、太湖大范围蓝藻暴发等(图 1.1、图 1.2),不仅造成环境毁灭性的损害,也对当地人民群众的身体健康、财产安全、经济收益以及精神尊严造成严重损害。



图 1.1 松花江水域污染



图 1.2 太湖大范围蓝藻暴发

针对如此严重的环境危机,我国在国家政策和法制建设上对环境问题给予高度重视,除在《中华人民共和国宪法》中规定国家保护环境的职责外,还制定颁布了大量的环境保护法律、法规、标准等。迄今为止,我国共

颁布了 6 部环境法律、10 部资源法律和 34 条环境保护法规；环境保护部门发布了 90 余项环境保护规章、1 020 多条地方性环境保护法规，制定了 427 项国家环境标准，初步形成了适应市场经济体系的环境法律和标准体系。^①

但是，在以“通过法律的社会控制为目标”的当代中国，环境法却遭遇了意想不到的尴尬，一方面是环境法律的空前繁荣，另一方面却是环境状况的逐步恶化。2001 年国务院批复的《国家环境保护“十五”计划》指出：“环境形势仍然相当严峻。全国污染物排放总量还相当大，污染物程度仍然处在相当高的水平，一些地区的环境质量仍在恶化。生态恶化加剧的趋势尚未得到有效遏制，部分地区生态破坏的程度还在加剧。环境污染和生态破坏在一些地区已成为危害人民健康、制约经济发展和社会稳定的一个重要因素。”这种状况令人忧虑，发人深思。问题究竟出在哪里？

答案也许是多方面的，但我国法律体系中缺乏对公民环境权和环境公益诉讼制度的安排，造成公民“求法无门”、“求诉不能”，形成“环境法是软法”的意识，不能不说是一个极为重要的原因。在环境权利和相关救济制度缺失的背景下，环境法自然难以很好地完成其保护、改善环境的使命。因而，我国要走出“环境法‘治理’不了环境”的困境，首先必须解决好我国环境法“多却无用”的问题，解决人们在“完备”的环境法体系中找不到可供自己实际享有的环境权利和保障权利得以实现的救济途径问题。

为此，许多环境保护行政部门、法学界人士与检察机关积极进行了探索，提出建立专门的环境公益诉讼制度，引领公民个人、环境保护民间组织、国家环境保护行政部门与检察机关发挥各自的制度优势，通过司法诉讼的方式以阻止危害环境行为的发生，达到保护环境的目的。由于按照学者们的设想，环境公益诉讼与我国传统的三大诉讼制度——民事诉讼、刑

^① 引自《“九五”以来我国环境保护事业的重大成就》，国家环境保护总局 2000 年 10 月 9 日发布。

事诉讼与行政诉讼有诸多的实质性差异,因此在设计如此重大的诉讼制度时,有必要对近些年来我国学者关于环境公益诉讼的理论研究成果进行归纳比较,并对已有的公益诉讼司法实践,特别是环境公益诉讼司法实践现状进行认真的分析,总结经验与教训,使环境公益诉讼制度既能够承接传统的诉讼制度优势,又能够克服它们的缺陷,充分实现制度的实效。

本书立足于理论分析和实证研究的方法,在前人工作的基础上,总结已有的理论研究成果,考察国内近些年来发生的公益诉讼司法实践现状,分析国外环境公益诉讼的情况,并立足于我国国情,从探讨检察机关提起环境公益诉讼的身份的角度,分别寻求检察机关在环境民事公益诉讼中和环境行政公益诉讼中的身份并尝试进行制度构建。

第二节 研究内容和架构

本书以国内环境公益诉讼基本理论和背景研究为基础,立足于我国国情,从检察机关提起环境公益诉讼身份研究的角度,对如下内容进行论证和阐述:

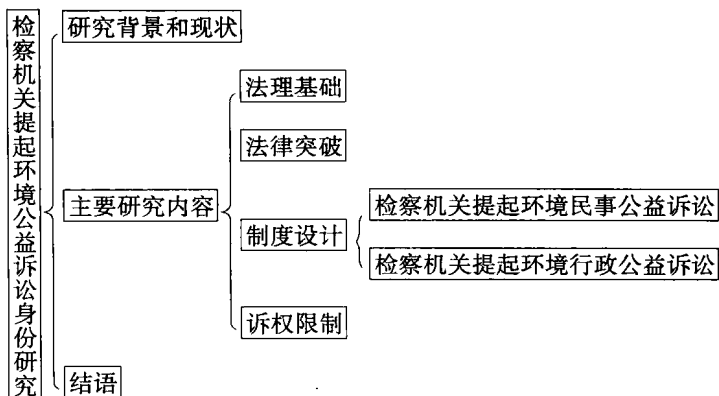
首先,对检察机关担当环境公益诉讼原告资格的理论基础追根溯源,寻求现行法律制度框架下的理论支撑。

其次,针对检察机关提起环境公益诉讼与传统三大诉讼制度的差异寻求法律突破,度身量制适合环境公益诉讼的立法规定。

再次,在探讨国外环境公益诉讼原告资格的基础上,针对各类环境公益诉讼的主体进行设计比较,并结合我国实践分别对检察机关提起环境民事公益诉讼和环境行政公益诉讼尝试进行制度构建。

最后,合理借鉴国外有关环境公益诉讼的限制性措施,并结合我国国情,对防止滥诉的制度设置和程序控制进行了探究和构建。

本书研究框架如下:



第三节 研究意义

近几年来,环境污染、环境破坏现象不断出现,严重损害了国家和社会公共利益。我国各地检察机关为了维护国家和社会公共利益,承办了一些环境公益诉讼案件,但同时也引起了法学理论界和法律实务者的广泛关注和不断争论。

由于环境问题公益化的趋势越来越明显,而立法上又没有关于公益诉讼的踪影,无法对损害公益的行为进行法律追究,不能有力地保护这种公益,其结果必然淡化人们维护公共利益的热情,同时也影响公众参与环境事务的积极性。因此,要保护环境公益,确立环境公益诉讼制度,首先要解决的问题就是扩大诉讼主体,特别确定检察机关在此类案件中的身份问题。

现代诉讼基本理论认为,检察机关作为“社会公益的维护者”,在诉讼中最突出、最主要的职责是代表国家公众把被告人的违法行为和违法事实提供给法院,要求其依法进行审理和裁判,并对审理的过程及裁判的结果进行监督。检察机关对民事活动监督的目的是保护国家和社会公共利益,其中对于环境污染和环境破坏的斗争也应当属于保护国家和社会公共利益的范围。法律应赋予检察机关以环境诉权,唯其如此,才能使环境公共

利益在受到不法侵害时,检察机关能够作为环境公益的代言人提起诉讼而达到其法律监督的目的。

建立和谐社会,实行可持续发展已经成为当今的主题。在此背景之下环境保护已成为其重要内容之一,但是在具体制度设置上并非易事。本书从检察机关提起环境公益诉讼身份地位的角度出发,分别探讨检察机关作为准原告人参加环境公益民事诉讼的若干问题以及作为公益代表人参加环境行政公益诉讼的若干问题,以期通过对这些问题的讨论,为明确检察机关在环境诉讼中的地位、推动环境公益诉讼制度的建立、完善我国的环境保护法律体系提出建设性意见。

第二章 环境公益诉讼及其研究现状

第一节 环境公益诉讼的形成

当代大规模环境侵害事件的频发是环境公益诉讼制度确立的现实依据。以“大量开采、大量制造、大量消费、大量污染”为特征的传统工业社会在给人类带来前所未有的经济繁荣的同时,也带来了严重的环境问题,世界各地不断爆发各类环境公害事件,自然生态和环境状况急剧恶化,直接威胁着人们的生存。环境侵害与一般侵权行为相比,具有以下特征:首先,环境侵害具有广泛性,其侵害对象往往是某个地区内的不特定多数人或者物,甚至会造成跨区域、跨国界的侵害,侵害的利益关系多表现为环境公共利益;其次,环境侵害具有间接性,环境侵害通常是借助水、风等环境介质作用于受害人,不表现为对受害人权益的直接侵害,受害人很难证明个人权益受到直接侵害;再次,环境侵害多具有隐蔽性和长期性,侵害后果有一定的潜伏期,甚至会在几十年后才出现,这种侵害后果发生的滞后性削弱了受害人的因果关系举证能力;此外,环境侵害的当事人间原则上缺乏互换性,受害方一般是特定地区的居民,侵害方往往是企业、国家等组织,双方的角色几乎完全没有互换的可能,双方经济地位强弱悬殊,分散的受害方个体很难与侵害方抗衡。环境侵害的上述特征决定了以保护私益为宗旨的传统诉讼机制不足以为受害方提供有力的司法救济,新型的侵害类型要求与之相适应的诉讼模式,那就是环境公益诉讼。